

*Квасніцька Ольга Олексіївна, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ВПРОВАДЖЕННЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПАРТИСИПАЦІЇ В ПИТАННЯХ ІНТЕГРОВАНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБУДОВИ

Розпочинати дискусію з питань модернізації будівельного законодавства України слід з дослідження питання планування територій, а саме питань якісних інструментів державного регулювання, якими є містобудівна документація та нормативне регулювання планування та забудови територій. З розумінням того, що постіндустріальна епоха ставить перед людством нові виклики: як компенсувати втрату виробничих потужностей, що стали неактуальними; як працевлаштувати молодь, орієнтовану на інтелектуальну і творчу працю; як перерозподілити людські потоки в містах, де життя сконцентроване на невеликій території, в центрі.

У статті 2 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначено, що планування і забудова територій - діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб, яка передбачає: прогнозування розвитку територій; забезпечення раціонального розселення і визначення напрямів сталого розвитку територій; обґрунтування розподілу земель за цільовим призначенням; взаємоузгодження державних, громадських та приватних інтересів під час планування і забудови територій; визначення і раціональне взаємне розташування зон житлової та громадської забудови, виробничих, рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих, історико-культурних та інших зон і об'єктів; встановлення режиму забудови територій, на яких передбачено провадження містобудівної діяльності; розроблення містобудівної та проектної документації, будівництво об'єктів; реконструкцію існуючої забудови та територій; збереження,

створення та відновлення рекреаційних, природоохоронних, оздоровчих територій та об'єктів, ландшафтів, лісів, парків, скверів, окремих зелених насаджень; створення та розвиток інженерно-транспортної інфраструктури; створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення; проведення моніторингу забудови; ведення містобудівного кадастру; здійснення контролю у сфері містобудування[1].

І саме таке масштабне визначення вимагає від нас розуміння того, чи здійснюється планування територій на місцевому рівні шляхом розроблення та затвердження генеральних планів населених пунктів, планів зонування територій і детальних планів території, їх оновлення та внесення змін до них з врахуванням інтегрованої концепції планування? Чи супроводжувався такий важливий процес планування і забудови територій міста ефективними інструментами партисипації? І чи планування територій дозволяє відчувати, що міста стали комфортними для життя, мають соціальну, інженерну інфраструктуру?! І чи взагалі є збалансоване планування і чи стала забудова безпечною та законною?!

Відповідь ми знаходимо аналізуючи історію розроблення та наслідки прийняття містобудівної документації на містах. Наприклад в Одесі розробленні і затвердженні Генеральний план (березень 2015 р.), Історико-архітектурно-опорний план Одеси (червень 2008 р.), План зонування (жовтень 2016 р.) і детальні плани територій, які не відповідають одне одному. Так, план зонування не відповідає Генеральному плану, незважаючи на те, що відповідно до статті 18 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» план зонування території розробляється на основі генерального плану населеного пункту (у його складі або як окремий документ) з метою визначення умов та обмежень використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон. Прийнятті детальні плани територій не відповідають плану зонування, що спричиняє не тільки судові тяжби, а дозволяє учасникам містобудівної діяльності забудовникам виходити за межі державних норм та зухвало порушувати містобудівне законодавство [1].

Слід зазначити, що позиція Верховного Суду по справі №522/22780/16-а від 21 жовтня 2019 року показала, що план зонування має ознаки нормативно-правового акту, оскільки містить правові приписи нормативного характеру, які розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово. Це, зокрема, сукупність обов'язкових вимог до використання земельних ділянок, щільність населення в межах житлової забудови; відсоток озеленення (для рекреаційних зон); гранична поверховість або висота будівель у метрах, інші містобудівні умови та обмеження. Затверджуючи своїм рішенням план зонування території місцева рада визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон, тобто здійснює нормативне регулювання відповідних відносин. Визначальною умовою, що може слугувати критерієм загальності чи персоніфікованості суб'єктів впливу - є їх коло. Адаже кількість як величина має відносний характер, може змінюватись і не є сталим показником регулятивного впливу юридичних актів. Під час визначення кола суб'єктів, правовий статус яких регламентує правовий акт, необхідно зважати лише на ті із них (фізична чи юридична особа, орган, організація, спільність людей тощо), для яких правовим актом встановлюються права та обов'язки безпосередньо, щодо яких праворегуляторний вплив є прямим (а не усіх суб'єктів, для яких він може мати якесь юридичне значення). Так, постанова Верховної Ради України про перейменування населеного пункту прямо стосується його як адміністративно-територіальної одиниці (насамперед відповідних органів влади), а жителів - лише опосередковано, тому вона є індивідуально-правовим актом. Рішення міської ради «Про затвердження плану зонування території (зонінгу) міста..» стосується неперсоніфікованих осіб: органів державної влади та місцевого самоврядування, забудовників, якими можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи. Здатність правового акта поширювати свою чинність хоч і на певне коло, однак неперсоніфікованих осіб - є ознакою нормативності [2].

Така ситуація є підтвердженням того, що усталена практика, яка залишилася з часів радянського союзу щодо розроблення і прийняття Генеральних планів, Історико-архітектурних опорних планів історичних

міст, планів зонування має відійти в минуле. Диктаторський спосіб, на підставі технічних умов, які зосереджуються на бажаннях забудовників або груп впливу не відповідає стратегії політики інтегрованого міського розвитку.

Європейський досвід свідчить, що нам варто опанувати інструментами партисипативного розвитку міста та формувати містобудівну документації маючи інтегровану концепцію планування територій міст з врахуванням місцеві особливості кожного міста та з дотриманням принципу субсидіарності. Тому ми знову повертаємося до потреби прийняття регламентів на місцях (умовно правил забудови), які деталізували питання планування та забудови і не дозволяли подвійного трактування містобудівної документації, яка повинна бути зведена до єдиного документу.

Варто, щоб оновлення міського середовища та його планування базувалося на принципах та стратегіях визначених Лейпцизькою хартією «Міста Європи на шляху сталого розвитку» [2], а саме: збалансованого соціального та економічного розвитку територій; рівноправного партнерства між містами, селами; захисту природних ресурсів і природної спадщини; модернізації транспортної і технічної інфраструктури; збереження і примноження культурної спадщини як фактору розвитку європейських міст; забезпечення енергетичної безпеки; сталого туризму; екологічної якості. Тим більше, для розроблення концепцій інтегрованого планування, обираючи європейський вектор розвитку міст варто застосовувати партисипацію на всіх рівнях, щоб сконцентрувати обмін досвідом кращих практик, оцінок, експертних оглядів і досліджень. Такі Концепції інтегрованого розвитку міст в Україні почали розроблятися з 2016 року в рамках реалізації Проекту німецького товариства міжнародного співробітництва (GIZ) на базі чотирьох міст: Вінниці, Житомира, Полтави та Чернівців.

17 вересня 2019 році у Франкфурті відбулися заходах щодо майбутнього міст, ми побачили десятки інструментів партисипації, які в Німеччині вже відшліфовані до вигляду алмазу і є ідеальними. Що найцікавіше, що тема «професійних» громадян тут вичерпана правилами

партисипації, працює рендомний (випадковий) набір з мешканців району і міста і громадські організації не може прислати більш як одного представника. Громадські слухання тут не можуть перетворитися в шоу Бенні Хіла як в нас, бо тут партисипація - це робота, яка може тривати довго, навіть роками. І найголовніше, в партисипації не стоїть за ціль щось заблокувати, а домогтися найкращого результату для всіх. Win -Win, так би мовити.

Тому крім, вчасного та прозорого інформування громадськості щодо проектів міського розвитку, а також залучення різних груп суспільства до їх планування та реалізації, варто змінити нормативне регулювання планування територій та напрацювати сучасні нормативи, які визначають принципи інтегрованого міського розвитку та стануть фундаментом національної політики міського зрівноваженого розвитку територій. Згадаємо Платона, який вказував “Місто, на мою думку, народжується тоді, коли кожний із нас сам для себе стає недостатнім і має нестаток у багатьох”. І сьогодні це є актуальним як ніколи, і стосується розвитку міста, і розуміння важливості вчитися один в одного, мати потребу один в одному і отримувати результат спільної співпраці.

Список використаних джерел та літератури:

1. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. в редакції від 20.10.2019 р. //Відомості Верховної Ради України — 2011 р. - № 34. –С. 1544.

2. Постанова Верховного Суду справа № 522/22780/16-а від 21 жовтня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85087709?fbclid=IwAR0HRaq68mt6Wg7Wgm7OACxr1ox0mC14a-vMIU8XMGXOnMsqYZreFCyZAF4>

3. Міста Європи на шляху сталого розвитку: Лейпцизька хартія Прийнята з нагоди неформальної зустрічі міністрів з питань міського розвитку і територіальної єдності, проведеної в м. Лейпциг 24-25 травня 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/85087709>